

КОММЕНТАРИЙ

к принятому Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 25 июня 2025 года версии
законопроекта

«О средствах массовой информации»

Комитетом по социальной политике Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 16 июня 2024 года одобрен законопроект «О средствах массовой информации» и данный Комитет рекомендовал Жогорку Кенешу Кыргызской Республики принять законопроект во втором и третьих чтениях. 25 июня 2025 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял законопроект сразу во втором и третьих чтениях. Мы считаем, что данная версия законопроекта содержит положения, которые существенно ограничивают возможность средств массовой информации работать в правовом поле Кыргызской Республики.

1. Обязательная регистрация. Опасения вызывают нормы об обязательной регистрации и дискреционные полномочия Кабинета Министров. Ранее в проекте закона регистрация СМИ носила добровольный характер. В связи с этим мы не возражали против того, чтобы порядок такой регистрации определялся Кабинетом Министров, поскольку регистрация была необязательной, и каждое издание могло самостоятельно принять решение о ее прохождении. Однако в принятой 16 июня редакции законопроекта регистрация становится обязательным условием для начала распространения информации (п. 3 ст. 13), а порядок регистрации, перерегистрации и отмены регистрации СМИ передан на усмотрение Кабинета Министров (п. 6 ст. 13). Это означает, что, во-первых, все медиа обязаны проходить регистрацию, не имея права на отказ, а, во-вторых, правила этой процедуры могут быть изменены в любое время подзаконным актом без участия Жогорку Кенеша и общественности.

В справке-обоснования к проекту закона, вывешенного на сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики указано “Согласно международным стандартам (ст. 19 Международного пакта о гражданских правах и ее интерпретация, мнение Венецианской комиссии, промежуточной оценки Бюро представителя ОБСЕ по свободе СМИ и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, обращение специального докладчика ООН по вопросу о свободе мнений, рекомендации Совета Европы, решения Европейского суда по правам человека и др.), регистрация СМИ должна иметь добровольный, уведомительный характер. Следует отметить, что к примеру российское законодательство о СМИ предусматривает добровольный порядок регистрации сетевых изданий (ст. 8 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»). Такая же норма предусмотрена в Законе «О масс-медиа» Республики Казахстан (п. 1 ст. 22 от 19 июня 2024 года).

Добровольно зарегистрировавшись в качестве СМИ, организация формирует свою редакцию, имеет права и обязанности, предусмотренные законодательством о СМИ, получает упрощенный доступ к информации, предусмотренный законодательством о СМИ и др. Другими словами, законодатель должен предусмотреть такие стимулирующие механизмы и привилегии (защита источников, ускоренный доступ к информации, большая

защита СМИ по искам о диффамации и др.), которые мотивировали бы владельцев веб-сайтов в добровольном порядке регистрироваться в качестве СМИ.»

То есть в концепции законопроекта уже была заложена добровольная регистрация сетевых изданий. Согласно абзаца второй статьи 51 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не допускается внесение поправок, выходящих за рамки концепции законопроекта. Отменой добровольной регистрации в проекте закона проект закона концептуально меняется, без регистрации распространять информацию запрещается.

В проект закона «О СМИ», внесены поправки без учета мнений членов рабочей группы от медиасектора, образованной распоряжением Президента Кыргызской Республики Жапаровым С.Н. от 7 декабря 2022 года за № 230, несет в себе серьезные риски для свободы слова в Кыргызской Республики. Проект закона противоречит Конституции Кыргызской Республики, нормам Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП). Проектом закона не учтены позиции уполномоченного государственного органа Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики КР, Министерства юстиции КР. Анализ регулятивного воздействия разработан с грубейшими нарушениями методики, утвержденной Кабинетом Министров Кыргызской Республики, что привело к неверному заключению и выводам в АРВ. В целом, АРВ не отражает существа имеющихся проблем в сфере средств массовой информации и журналистики в Кыргызской Республике. В законопроекте, опубликованном на сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, не учтены многочисленные предложения и замечания по законопроекту, в том числе в части, касающейся норм об обязательной регистрации СМИ, содержащиеся в таких документах, как: 1) Анализ законопроекта КР «О средствах массовой информации», подготовленный ОБСЕ и БДИПЧ; 2) Анализ законопроекта КР «О средствах массовой информации», подготовленной Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией); 3) Сообщение специальных докладчиков ООН по проекту закона КР «О средствах массовой информации»; 4) Многочисленные предложения и замечания к законопроекту «О средствах массовой информации», подготовленные кыргызстанскими СМИ и медиаорганизациями.

В случае принятия законопроекта, государственные органы получают полную свободу в полномочии отказать в государственной регистрации СМИ под разными правовыми основаниями, а для ранее зарегистрированных СМИ прекращать их деятельность без серьезных на то оснований. Хотя в соответствии с требованиями части 1 статьи 63 Конституции Кыргызской Республики запрещается принятие законов, ограничивающих свободу слова, печати и средств массовой информации. Отсутствие аргументированных обоснований о необходимости и целесообразности обязательной регистрации сетевых изданий в качестве СМИ, игнорирование многочисленных предложений и замечаний по законопроекту как местного, так и международного экспертного сообщества, хотя документы, принятые региональными правозащитными механизмами, представляют для Кыргызстана важные сравнительные источники содержания и применения права на свободу выражения мнений. В этой связи принуждение к обязательной регистрации веб-сайтов в качестве СМИ можно расценить как посягательство на свободу СМИ. По этому вопросу уполномоченный государственный

орган в лице Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики КР (Минкульт) в своем письме от 04.11.2022 г. (исх. № 12-2/1347), направленном в адрес Администрации Президента КР, отмечает, что «включение в ст. 2 понятие сетевое издание (веб-сайт)» как СМИ на сегодня является весьма дискуссионным во всем мире, так как данная норма может вызвать обвинения в адрес государства в нарушении конституционной свободы слова. Поэтому внесение изменений в закон в этой части требует большой осторожности, что предполагает широкие дискуссии в гражданском обществе и экспертной среде.». После поручения Президента КР Жапарова С.Н., данный вопрос был обсужден в Министерстве культуры, информации и молодежной политики КР, по итогам которых рабочая группа пришла к выводу о необходимости добровольной регистрации и разработки преференций для зарегистрированных медиа. При этом следует отметить, что Минкульт в своем письме предупреждал, что «попытка регулирования Интернет-ресурсов посредством их государственной регистрации в качестве СМИ может привести к переходу Интернет-ресурсов, их пользователей и всех заинтересованных лиц из зоны kg в другую зону «ru, kz, com и т.д.», которые не подпадают под юрисдикцию Кыргызской Республики.» В справке-обоснования, данные обстоятельства не упоминаются и возможные риски авторами проекта не анализировались. Минкульт также отмечает, что «будет затруднительным установить критерии, по которым можно регулировать Интернет, так как он не имеет тех ограничений, которые присущи традиционным СМИ – он не ограничен рамками физического распространения, как у печатных изданий, также не ограничен техническими рамками и силой сигнала, как у вещательных СМИ.» Действительно, в проекте закона отсутствуют какие-либо разграничения в регулировании традиционных СМИ и Интернет-ресурсов, что еще раз подтверждает неосведомленность авторов внесенных предложений в проект закона о самой природе сетевых изданий, веб сайтов и т.д.

Введение регистрации практически всех веб-сайтов приведет к необходимости необоснованного увеличения штатной численности регистрирующих органов, что отразится на расходах республиканского бюджета. В справке-обоснования к проекту закона не приведено какого-либо анализа: На сколько должен будет увеличиться штат государственных органов? Сколько веб-сайтов подлежит регистрации и имеется ли для этого соответствующая материально-техническая база? Но самое главное — это отсутствие суммы ежегодных расходов из республиканского бюджета на реализацию нормы по обязательной регистрации всех веб-сайтов в вышеуказанных государственных органах. В свою очередь в представленном АРВ Министерство культуры и информации ошибочно указывает, что «затрат государственных органов за внедрение государственного регулирования СМИ не предвидится, так как не создается новый государственный орган, а деятельность Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики финансируется из государственного бюджета в рамках их полномочий». В соответствии с требованиями статьи 20 Закона КР «О нормативных правовых актах КР» законопроекты по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса СМИ; государственного бюджета; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности подлежат правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта). Однако

инициаторами не приведены исчерпывающие доводы обоснованности, своевременности и эффективности предлагаемого законопроекта.

Авторы внесенных в проект закона предложений не представили конкретных механизмов регистрации всех веб-сайтов с учетом того, что веб-сайты в Интернете не имеют территориальных границ. Любой веб-сайт может быть создан в любой точке мира и быть доступным на территории Кыргызской Республики. В связи с трансграничным характером веб-сайтов остается неясным, каким образом кыргызское законодательство намерено регулировать создание и деятельность веб-ресурсов, зарегистрированных в доменных зонах других стран. Кроме того, не прояснена ситуация с пользователями социальных сетей, чьи аккаунты по сути являются персональными страницами, напоминающими веб-сайты. Введение процедуры обязательной регистрации всех таких веб-ресурсов выглядит нелогичным и непропорциональным. Также вызывает сомнения отсутствие в проекте закона учета технических возможностей местных интернет-провайдеров и регулятора, Министерства цифрового развития КР, по вопросам блокировки доменных имен и зон, что затрудняет эффективное исполнение положений закона.

Под определение сетевое издание также может попасть любая информация, размещенная на сайте, например произведение, книга, учебное пособие. В данном случае авторы внесенных предложений в законопроект не указали, в чем отличие сетевого СМИ от других электронных изданий, которые по своей природе не являются таковыми. Применяя российское понятие «сетевое издание» без адаптации к местным условиям, законопроект не учитывает либо игнорирует вторую часть нормы, которая предусматривает, что «...зарегистрированный в качестве средства массовой информации в соответствии с настоящим Законом» распространяется не на все сайты, а только на ту их часть, которая добровольно решила воспользоваться правами СМИ и принять соответствующие обязанности. В частности, российское законодательство о СМИ (2011 год) предусматривает добровольный порядок регистрации. Добровольно зарегистрировавшись в качестве СМИ, организация формирует свою редакцию, имеют права и обязанности, предусмотренные законодательством о СМИ, получают упрощенный доступ к информации, предусмотренный законодательством о СМИ и др. Другими словами, законодатель должен предусмотреть такие стимулирующие механизмы и привилегии (защита источников, ускоренный доступ к информации, большая защита СМИ по искам о диффамации и др.), которые мотивировали бы владельцев веб-сайтов в добровольном порядке регистрироваться в качестве СМИ. Так, например, Azattyk Media в своей редакционной политике указывает, что редакция, не поддаваясь давлению или попыткам оказать влияние, стремится достичь наивысших стандартов объективной журналистики и освещения фактов, соблюдая принципы точности, непредвзятости, уважения аудитории и избежанию пропаганды. Такая демонстрация правового подхода говорит о приверженности редакцией к соблюдению профессиональных и этических стандартов.

Право на свободу мысли и мнения, право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати гарантируется статьей 32 Конституции КР. Вместе с тем установлено, что «никто не может быть принужден к выражению своего мнения или отказу от него». Кроме этого, в Кыргызской республике устанавливается запрет на цензуру в СМИ и запрещается «принятие законов, ограничивающих свободу слова, печати и средств

массовой информации» (ст.63). Конституция КР устанавливает запрет на ограничение прав и свобод человека, то есть, на право на свободу слова и выражения мнения должно осуществляться без предварительного разрешения и согласования. Однако предлагаемая поправка инициаторами законопроекта об обязательной регистрации веб-сайтов означает ограничение свободы слова со стороны власти, а, именно, выражать свое мнение может только тот, кто зарегистрировал веб-сайт. Если же Министерство юстиции отменяет регистрацию веб-сайта как средства массовой информации, то реализовать свое конституционное право на свободу выражения мнения через данный сайт уже не представится возможным. В условиях, когда все больше наших граждан получают информацию не из Интернет-изданий, а из социальных сетей, такое предложение представляется более чем устарелым (и, соответственно, не отвечает целям и задачам данного законопроекта, призванного избавить действующее законодательство от архаизмов). Недопустимо обременять веб-сайты обязательной регистрацией не только согласно требованиям Конституции, но и в целом, согласно здравому смыслу и веяниям времени. Практика регулирования онлайн отношений показывает, что действие законодательства применяется и к материалам, размещенным в сети Интернет, относительно защиты чести и достоинства, частной жизни, борьбы с экстремизмом, обеспечения общественного порядка, и, соответственно, ответственность распространяется на всех лиц вне зависимости от того, являются ли они журналистами, редакторами, СМИ или обычными гражданами. Необходимая нормативная база для выстраивания взаимодействия между всеми участниками информационных отношений в стране уже сформирована. Поэтому приравнивание веб-сайтов к СМИ может рассматриваться лишь как расширение государственного контроля над информационным пространством. Учитывая, что создание и ведение веб-сайтов не запрещено законодательством, то необходимость в регистрации в качестве СМИ должна носить исключительно добровольный характер. Это когда владелец веб-сайта с учетом предназначения сайта, его будущих целей, задач, состава численности команды самостоятельно будет решать вопрос о необходимости регистрации как СМИ. К решению владельца о добровольной регистрации, в таком случае, стимулировали бы нормы законодательства, предусматривающие особые привилегии (защита источников информации или защита от диффамационных исков) для редакций СМИ, которые выполняют функции по распространению информации и служат интересам общества. В соответствии с пунктом 43 Замечания Общего порядка №34 Комитета по правам человека ООН (КПЧ) любые ограничения на работу веб-сайтов, блогов и любых других подобных систем распространения электронной и иной информации, основанных на Интернет-технологиях, в том числе систем, обеспечивающих работу подобных средств коммуникации, таких как системы доступа к сети Интернет или поисковые системы, допустимы в той мере, в какой они совместимы с пунктом 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП). Данный пункт статьи 19 указывает, что ограничения прав на свободу выражения мнения допускаются только если это обоснованно: (а) уважением прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Такие же цели ограничения прав человека предусмотрены и в статье 23 Конституции КР. В указанном пункте Замечания общего порядка №34 КПЧ прописано, что допустимые ограничения должны основываться главным образом на содержании конкретных материалов; общие запреты на функционирование определенных сайтов и систем несовместимы с пунктом 3 статьи 19

МППП. Иными словами, международные нормы предписывают ограничивать содержание конкретных материалов, например запрет на распространение насильственного экстремизма или терроризма. Общие запреты, куда входит и обязанность регистрировать веб-сайт, в соответствии с требованиями международных стандартов, недопустимы. Соответственно, требование обязательной регистрации веб-сайтов является грубым нарушением норм Конституции КР и МППП. Необходимо предоставить возможность самим интернет-изданиям принимать решение о государственной регистрации как средство массовой информации.

2. Вопросы иностранного участия. Также норма, одобренного 16 июня законопроекта профильным комитетом парламента, запрещающая участие иностранных юридических лиц, а также юридических лиц с более чем 35% иностранного участия в качестве учредителей СМИ, может поставить под угрозу деятельность ряда независимых и международных медиа, работающих в Кыргызстане на протяжении многих лет. В этом отношении важно отметить, что во многих демократических странах иностранное участие в СМИ не рассматривается как угроза по умолчанию — при условии, что структура собственности прозрачна, а редакционная политика не нарушает принципы плюрализма и независимости. Вместо запретов применяется система сбалансированного регулирования. Так, в странах Европейского Союза основное внимание уделяется антимонопольному регулированию, которое отслеживает, чтобы одна компания, в том числе иностранная, не сосредоточила чрезмерную долю медиарынка. Это помогает обеспечить прозрачность владения, избежать монополий и скрытого влияния на информационную политику, а также гарантировать плюрализм мнений. Например, если пять сайтов и три телеканала принадлежат одному лицу, это уже не разнообразие. В таких случаях антимонопольные органы могут заблокировать сделку. Антимонопольное регулирование также выявляет конфликты интересов, например, когда собственник СМИ является чиновником, депутатом или крупным подрядчиком государства. В рамках European Media Freedom Act (EMFA) Европейский союз продвигает обязательную прозрачность собственности СМИ, включая конечных бенефициаров. Владелец (в том числе иностранный) должен быть официально зарегистрирован и публично известен. Это позволяет общественности и регулирующим органам отслеживать концентрацию медиа в руках немногих крупных игроков, что способствует сохранению плюрализма и разнообразия мнений в медиaprостранстве и препятствует скрытому политическому или корпоративному влиянию. Закон устанавливает меры, направленные на предотвращение монополизации медиа как частными, так и государственными структурами. Это важно для сохранения конкуренции и разнообразия контента на медиарынке. Также EMFA направлен на обеспечение того, чтобы владельцы СМИ не вмешивались в редакционную политику СМИ. Это включает защиту журналистов и редакторов от политического и корпоративного давления.

3. Отмена понятия “независимый журналист”. Проектом закона предлагается, что журналистом понимается творческий работник, занимающийся сбором, анализом, редактированием, подготовкой и распространением информации для средств массовой информации. Дополнение депутатами в данном определении слова “для средств массовой информации” означает, что журналист должен работать только на зарегистрированные СМИ.

При этом, Закон КР «О защите профессиональной деятельности журналиста» уже регулирует отношения, возникающие в связи с профессиональной деятельностью журналиста, определяет его права и обязанности, предоставляет правовые и социальные гарантии, устанавливает меры ответственности за нарушение законодательства о защите профессиональной деятельности журналиста. Данный закон также как и проект закона о СМИ дает определение термину «журналист». Но эти понятия теперь снова разнятся. Согласно статье 3 данного закона журналист - творческий работник, занимающийся сбором, анализом, редактированием, подготовкой материалов и распространением информации. Это определение полностью соответствует международным нормам. Так, согласно пункта 44 замечаний Общего порядка № 34 КПЧ ООН журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще, поэтому существование общих государственных систем регистрации журналистов или выдачи им лицензий является несовместимым с пунктом 3 статьи 19 Международного пакта и гражданских и политических правах.

Однако введением критерия в определении термина “журналист” осуществления сбора материалов для СМИ означает, что независимых журналистов, не связанных с трудовыми отношениями в зарегистрированных СМИ, не будет. Отказ в регистрации или отмена регистрации СМИ будет также означать, что этот журналист не сможет осуществлять сбор и распространение информации.

4. Относительно информации, подлежащей ограничению в распространении. В статье 5 проекта закона также предлагается запретить распространение информации в целях разжигания расовой, этнической, национальной, религиозной или межрегиональной вражды (розни), унижения национального достоинства, а также подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию. Рабочая группа по доработке законопроекта предлагала формулировку “для разжигания национальной, расовой или религиозной вражды (розни), представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию;”. Данная формулировка была предложена после изучения ряда вопросов, касающихся ответственности за возбуждение вражды, предусмотренной статьей 330 Уголовного кодекса КР. Так, согласно требованиям пункта 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом. В целях приведения в соответствие международным стандартам, необходимо устанавливать запрет на распространение информации, представляющее именно подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, то есть призывы к другим дискриминировать защищенные группы, призывы враждовать с ними или совершать насилие над ними. При этом, “унижение национального достоинства” исключить, поскольку формулировка этого условия для привлечения лица к уголовной ответственности носит оценочный, расплывчатый характер, допускающий серьезные расхождения и избирательные злоупотребления в применении уголовного закона при квалификации преступлений.

В Универсальном периодическом обзоре ООН указано о необходимости приведения статьи 330 УК КР (ранее 313 УК) на соответствие пункту 2 статьи 20 МПГПП.¹ Во исполнение данной рекомендации пунктом 99 Плана действий по правам человека на 2022-2024 годы, утвержденного Распоряжением Кабинета Министров Кыргызской Республики 28 ноября 2022 года № 655-р, указано о необходимости внесения изменений в статью 330 УК КР.

В проект закона также внесена поправка в пункт 2 части 2 статьи 5 проекта закона, согласно которой средства массовой информации должны принимать меры по недопущению: распространения без согласия лица сведений о его частной жизни, а также посягательства на его честь, достоинство или деловую репутацию, за исключением случаев, установленных законами Кыргызской Республики, либо когда такое распространение необходимо для защиты конституционных прав третьих лиц или общественных интересов. При распространении сведений в случаях, предусмотренных настоящим пунктом, необходимо использование официальных источников и принятие мер по предотвращению идентификации посторонних лиц, за исключением случаев, когда такая идентификация требуется для защиты общественного интереса.

Рабочая группа по доработке законопроекта предложила следующую формулировку, которая была в законопроекте в первом чтении: средства массовой информации должны принимать меры по недопущению: “распространения информации о частной жизни человека, посягательство на честь и достоинство, деловую репутацию, без его согласия, кроме случаев, установленных законами Кыргызской Республики либо если это необходимо для защиты конституционных прав третьих лиц или для защиты общественных интересов и/или приняты меры против возможной идентификации посторонних лиц;”.

Из предложенной депутатами редакции неясно, из каких “официальных источников” должен брать информацию журналист о частной жизни человека, если это представляет общественный интерес, например, из каких официальных источников подтверждать информацию о возможных конфликтах интересов у государственных служащих.

В этой связи мы призываем Президента Кыргызской Республики С.Н. Жапарова отклонить принятый законопроект в связи с тем, что:

- Обязательная регистрация как условие начала деятельности СМИ может создавать излишние барьеры и давать возможность для административного давления. Рекомендуется вернуть добровольный характер регистрации, обеспечив прозрачный и простой механизм для тех, кто захочет пройти регистрацию, что поддержит свободу и развитие независимых СМИ.
- Процедуры регистрации, перерегистрации и отмены регистрации должны быть четко регламентированы в законе, а не передаваться на усмотрение исполнительной власти. Следует обеспечить прозрачность и участие общественности и парламента в установлении и изменении правил, чтобы избежать злоупотреблений и политического давления.

¹ https://media.kg/wp-content/uploads/2024/10/podborka-rekomendaczij-mehanizmov-onn-po-pravam-cheloveka_rus.pdf

- Вместо запрета иностранным юридическим лицам и организациям с более чем 35% иностранного участия, учитывая международный опыт, следует внедрить прозрачные и справедливые механизмы регулирования, ориентированные на обеспечение плюрализма и недопущение монополизации рынка.
- Для предотвращения скрытого влияния необходимо обеспечить полную прозрачность структуры собственности и регистрацию конечных бенефициаров. Это повысит доверие к СМИ и позволит органам власти и обществу контролировать концентрацию медиаактивов.